

Prestatiemeting in de particuliere non-profitsector

Een voorbeeld uit de humanitaire hulpverlening

Pieter Jansen

SAMENVATTING Regelmatig komen non-profitorganisaties negatief in het nieuws, omdat er twijfels bestaan over de mate waarin de door hen bestede gelden daadwerkelijk aan de doelstelling ten goede zijn gekomen. Dat is niet verwonderlijk: overtuigend verantwoording afleggen over het soort door deze organisaties geleverde prestaties is nogal ingewikkeld. In dit artikel wordt ingegaan op Plan (het voormalige Foster Parents), een organisatie die veel publieke steun heeft verloren. Het artikel bevat een analyse van de over prestaties afgelegde externe verantwoording en mondt uit in enkele aanbevelingen.

Inleiding

Organisaties die zich bezighouden met humanitaire hulpverlening staan regelmatig in het middelpunt van de publieke belangstelling. Behalve positieve publiciteit voor hulp aan mensen in nood, worden er ook met enige regelmaat kritische noten gekraakt. Met name de vraag in hoeverre het beschikbare geld ook daadwerkelijk aan de eigenlijke doelstelling van deze organisaties wordt besteed is nogal eens onderwerp van discussie. De recente golf van negatieve media-aandacht voor Foster Parents is daarvan een voorbeeld. Prestatiemeting in dergelijke particuliere non-profitorganisaties, in het veld vaak aangeduid als non-gouvernementele organisaties, is even relevant als complex.

Bij prestatiemeting in de marktsector spelen financiële indicatoren, zowel in de interne als in de externe verslaggeving, doorgaans een prominente rol. Hoofddoelstelling van dergelijke organisaties is immers het

maken van winst. Voorts bieden de marktprijzen van de door een onderneming voortgebrachte producten waardevolle aanknopingspunten voor kwantificering van de output. De doelstellingen van non-profitorganisaties, zoals organisaties voor humanitaire hulpverlening, zijn echter van niet-financiële aard. Financiële indicatoren spelen in de non-profitsector een andere rol: ze verschaffen inzicht in de mate waarin de toekomst van de organisatie en daarmee de behartiging van haar doelstellingen is gewaarborgd. Financiële indicatoren betreffen randvoorwaarden.

Ten aanzien van de prestaties van fondsenwervende instellingen bepaalt de Raad voor de Jaarverslaggeving (Richtlijn 650) dat het jaarverslag onder andere inzicht dient te bieden in

- de verhouding tussen de totale bedragen die beschikbaar zijn voor de doelstelling en die besteed zijn voor de doelstelling;
- de besteding van verworven gelden, ingedeeld in bij de doelen van de werving aansluitende hoofdgroepen;
- het gevoerde beleid en de activiteiten.

Ook overheidsorganisaties hebben te maken met vergelijkbare problemen. Zo kenmerkt de overheid zich eveneens door niet-financiële doelstellingen (het behartigen van publieke belangen in plaats van het behalen van winst) en is ook het veld van stakeholders bij de organisatie nogal divers.

De particuliere non-profitsector, zo zal later in dit artikel blijken, heeft met zowel de overheid als de profitsector belangrijke overeenkomsten. Een belangrijk onderdeel van de particuliere non-profitorganisaties richt zich op humanitaire hulpverlening. Om meerdere redenen is prestatiemeting bij humanitaire hulpverlening een relevant onderwerp voor verdere analyse. De bijzondere tussenpositie die deze organisaties innemen tussen de for-profitsector en de overheid is een eerste belangrijke reden.

Dr. E.P. Jansen is als universitair docent verbonden aan de Faculteit Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

In de tweede plaats krijgen sommige organisaties voor humanitaire hulpverlening regelmatig te maken met negatieve publiciteit. In de media worden zo nu en dan ernstige twijfels geuit over de mate waarin de van diverse sponsors ontvangen middelen daadwerkelijk ten goede komen aan de officiële doelstellingen van deze organisaties. De negatieve publiciteit voor het voormalige Foster Parents Plan (inmiddels 'Plan' genaamd) is een goed voorbeeld van een hulporganisatie die er niet goed in slaagt om haar donoren een helder inzicht te verschaffen in de geleverde prestaties. In augustus 2001 werd het rapport van de commissie De Boer over de besteding van gelden in de Haïtiaanse sloppenwijk Cité Soleil openbaar. De commissie De Boer concludeerde dat slechts 50% van het beschikbare geld daadwerkelijk ten goede kwam aan de kinderen voor wie het geld bestemd was. Deze conclusie staat in schril contrast met het standpunt van Plan dat betoogt dat 83% van de in Nederland verworven gelden '(...) wordt besteed aan de doelstelling in Nederland en aan de begeleiding en uitvoering van de programma's en projecten in de programma-landen van Plan International' (Jaarverslag Plan 2001, p. 10). Plan wijdt dit grote verschil aan het ontbreken van eenduidige richtlijnen voor het al of niet toerekenen van kosten voor voorbereiding en begeleiding van projecten. Desondanks slaagde Plan er niet in om overtuigend voor het voetlicht te brengen voldoende effectief en efficiënt met haar middelen om te springen. Plan verloor een groot deel van haar particuliere donateurs en zelfs haar recent verworven status als medefinancieringsorganisatie kwam onder politiek vuur te liggen. Medefinancieringsorganisaties ontvangen jaarlijks omvangrijke subsidies uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking van de rijksoverheid. Kamerleden van onder meer PvdA en CDA vroegen zich in augustus 2001 publiekelijk af of Foster Parents wel thuishoorde op de lijst met medefinancieringsorganisaties.

Door middel van interviews met medewerkers van diverse, bij humanitaire hulpverlening betrokken organisaties (zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen en de NOVIB) heeft Hilhorst (2001) onderzoek gedaan naar verantwoording over prestaties en kwaliteit. Zij concludeert dat verbetering van de verantwoording over prestaties en kwaliteit bij organisaties voor humanitaire hulpverlening hoog op de agenda staan. Volgens Hilhorst (2001, pp. 18-21) zijn er diverse oorzaken voor de toegenomen belangstelling voor verantwoording en prestatiemeting. Leidraad voor veel

organisaties voor humanitaire hulpverlening zijn 'klassieke' normen, onder andere over politieke neutraliteit en het fundamentele recht op hulp en bescherming van mensen in nood. Ook sterke publieke twijfels over de kwaliteit en de efficiëntie van humanitaire hulpverlening spelen een rol. Voorts is ook de concurrentie om de gunst van sponsors en (positieve) media-aandacht tussen de in dit veld actieve non-gouvernementele organisaties sterk toegenomen.

Het onderwerp van dit artikel is prestatiemeting in humanitaire hulpverlening. De centrale vraag van dit artikel is welke complicaties organisaties in deze sector moeten overwinnen om hun prestaties, onder andere voor hun donateurs, inzichtelijk te maken. In paragraaf 2 worden kernconcepten betreffende prestatiemeting geïntroduceerd. Paragraaf 3 gaat over diverse benaderingen voor het inzichtelijk maken van de prestaties van non-profitorganisaties. De theorie uit de paragrafen 2 en 3 wordt in paragraaf 4 toegepast: het jaarverslag van Plan (2001) wordt geanalyseerd. Ten slotte worden in paragraaf 5 de uitdagingen die horen bij het afleggen van verantwoording over prestaties door organisaties in deze sector nader belicht.

2 Transformatieprocessen in non-profitorganisaties, kernconcepten

Niet-financiële gegevens in de jaarverslagen van non-profitorganisaties worden vaak belicht in zogenaamde activiteitenverslagen (Aukes, 1996, p. 138 e.v.). Het activiteitenverslag kan informatie over tal van aspecten van de organisatie bevatten, zoals de taakverdeling binnen het bestuur en de directie, externe ontwikkelingen en de belangrijkste activiteiten van de organisatie. De Raad voor de Jaarverslaggeving (Richtlijn 650) bepaalt voor Fondsenwervende instellingen dat op een voor buitenstaanders inzichtelijke wijze inzicht moet worden gegeven in alle activiteiten die in het verslagjaar financieel van belang zijn. Voor iedere activiteit moet het doel, alsmede (voorzover mogelijk) gekwantificeerde informatie over de kwaliteit, de efficiency en de effectiviteit van de activiteiten worden opgenomen.

Aukes (1996, p. 138) betoogt echter dat veel activiteitenverslagen zich kenmerken door een gebrek aan systematiek. Op basis van deze verslagen is het vaak moeilijk om te constateren in welke mate de organisatie resultaten heeft geboekt in de verwezenlijking van haar doelstellingen. Aukes bepleit een nadrukkelijker

aansluiting van de verslaggeving bij de processen in de organisatie passend bij zogenaamde functionele gebieden. Door hem genoemde functionele gebieden zijn het primaire proces (de voortbrenging van goederen en/of diensten), de benadering van de doelgroep (zoals de ontvangers van humanitaire hulp), personeel en organisatie en milieu en omgeving.

Met name een systematiek gebaseerd op het primaire proces kan heel waardevol zijn. Het primaire proces betreft de concrete totstandkoming van prestaties door de organisatie ten behoeve van de begunstigden. Het primaire proces is het transformatieproces van middelen in producten, gericht op verwezenlijking van de door de organisatie beoogde doelen. Vaak worden prestatie-indicatoren dan ook getypeerd aan de hand van de fase van het transformatieproces waarop de indicator betrekking heeft. Het voortbrengen van een prestatie impliceert het doorlopen van een transformatieproces, bestaande uit vier fasen: *input*, *throughput*, *output* en *outcome*.

Input zijn de middelen waarover een organisatie kan beschikken om haar taken te behartigen. In humanitaire hulpverlening zijn het beschikbare personeel, vervoersmiddelen en voorraden hulpgoederen voorbeelden van inputs. Traditioneel is de budgettering en de verantwoording in overheidsorganisaties sterk inputgericht. Dat is ook verklaarbaar: inputs zijn relatief gemakkelijk te identificeren en te kwantificeren. Input laat zich simpelweg uitdrukken als het bedrag aan geld dat is besteed aan een bepaalde categorie middelen.

Throughput zijn de productieprocessen en de tussenproducten die door aanwending van de input tot stand komen. Voorbeelden daarvan zijn het bouwen van een noodziekenhuis of het boren van een waterput. Ook de voorbereiding van een nieuw project door een organisatie voor humanitaire hulpverlening behoort tot de throughput van een dergelijke organisatie.

Output zijn de uiteindelijke producten. Terwijl throughput processen betreft die zich voornamelijk binnen de organisatie afspelen, 'verlaat' output de organisatie en is daarmee ook direct bruikbaar voor degenen voor wie het product (eventueel in de vorm van een dienst of hulp) bedoeld is. Een waterput of een nieuw ziekenhuis, dat beschikbaar is voor de plaatselijke bevolking kunnen behoren tot de output van een organisatie voor humanitaire hulpverlening. Output vormt daarmee de verbinding tussen een organisatie en haar omgeving.

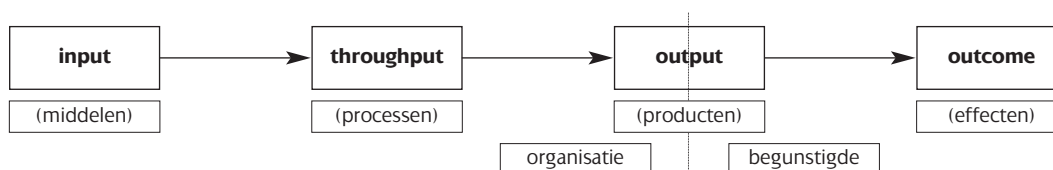
Outcome, ten slotte, betreft de effecten van output. Een verlaagde zuigelingensterfte (als gevolg van de output medische zorg) is hiervan een voorbeeld. Efficiëntie betreft de verhouding tussen input en output; effectiviteit de verhouding tussen output en outcome. Figuur 1 bevat een schematische weergave van transformatieprocessen in non-profitorganisaties.

Behalve voor de verantwoording aan externe belanghebbenden, zoals donateurs, is informatie over prestaties (veelal in aangepaste vorm) ook relevant voor de interne sturing en beheersing van de organisatie.

Het type indicator dat nodig is, is sterk afhankelijk van de gebruiker van de betreffende prestatie-informatie. Een operationele manager, dichtbij de werkvloer, zal zich sterk richten op de efficiënte uitvoering van taken; voor hem of haar is vooral informatie over throughput interessant. Een bestuurder die betrokken is bij de initiatie van een nieuw project, zal zich vooral de vraag stellen welke outputs geproduceerd moeten worden, opdat de beoogde doelstellingen (of outcome) kunnen worden verwezenlijkt. Een dergelijke bestuurder is vooral geïnteresseerd in indicatoren over outcome in hun relatie tot output.

Donateurs en subsidiegevers zullen eveneens vooral belangstelling hebben voor output en outcome en daarmee voor de mate waarin de middelen daadwerkelijk aan de doelstelling zijn besteed (oftewel de rela-

Figuur 1. transformatieprocessen in non-profitorganisaties



tie tussen input en output). Volgens Aukes (1996, p. 141) is inzicht in primaire processen voor vele (ook externe) betrokkenen van groot belang, omdat zij bepaalde activiteiten gerealiseerd willen zien.

Groot en Van Helden (1999, pp. 169-170) onderscheiden diverse groepen belanghebbenden bij externe verslaggeving van non-profitorganisaties en tevens diverse oogmerken van die verslaggeving. Van de zeven door hen genoemde oogmerken hebben er drie direct betrekking op primaire processen. Die drie oogmerken zijn (1) doelstellingen en activiteiten, (2) effectiviteit en (3) efficiency. Voor alle drie oogmerken die betrekking hebben op het primaire proces trekken Groot en Van Helden de conclusie dat deze voor donateurs en subsidiegevers belangrijk tot zeer belangrijk zijn. Organisaties als Plan blijken met name kwetsbaar voor kritiek van deze groepen belanghebbenden.

Eén van de lastigste uitdagingen bij prestatiemeting in de non-profitsector is het ontwerpen van indicatoren die een goed inzicht verschaffen in output. Als gevolg van de daarmee verbonden complicaties is besluitvorming in de non-profitsector vaak sterk gericht op input. Voor prestatiemeting zijn inputindicatoren echter van gering belang; het spenderen van middelen kan zelden als een prestatie worden aangemerkt. Throughput, output en outcome zijn in het licht van prestatiemeting aanmerkelijk interessanter.

De voor non-profitorganisaties kenmerkende complicaties in het meten van prestaties zijn terug te voeren op twee factoren. In de eerste plaats heeft de beperkte marktwerking in de non-profitsector belangrijke gevolgen voor de meetbaarheid van prestaties in het algemeen en van output in het bijzonder. In de tweede plaats heeft het relatief grote belang van politiek en politieke keuzes grote gevolgen.

Marktwerking is in de non-profitsector in slechts beperkte mate aanwezig. Bij particuliere non-profitorganisaties, zoals in de sector voor humanitaire hulpverlening, is er in de verwerving van de steun van donateurs sprake van een zekere concurrentiestrijd. Degenen die deze organisaties bekostigen (c.q. de input leveren), zijn echter niet dezelfde, als degenen die daarvan profijt ondervinden (c.q. de output ontvangen). Deze beperking in marktwerking heeft belangrijke gevolgen.

In de eerste plaats bemoeilijkt dit de identificatie van outputs. In de for-profitsector kenmerkt een output zich door het feit dat deze marktwaarde heeft en daarmee op de markt te verkopen is (Hatry, 1990, p. 5). In

de tweede plaats zijn marktprijzen een waardevolle maatstaf om output te kwantificeren, bijvoorbeeld in de vorm van omzet. In de derde plaats bieden marktprijzen de mogelijkheid om prestatie-informatie te aggregeren. In for-profitorganisaties met een grote diversiteit aan outputs zijn marktprijzen een gemeenschappelijke noemer waarmee prestaties betreffende vele producten in één indicator zijn samen te vatten (Kelly, 1988, pp. 1-2; Anthony en Young, 2003, p. 619; Bahl en Burkhead, 1977, p. 256). In de vierde plaats zijn marktprijzen ten dele een afspiegeling van de kwaliteit van de aangeboden producten. In de non-profitsector is dat niet het geval, doordat bekostiging en consumptie van outputs losgekoppeld zijn (Anthony en Young, 2003).

Hoewel politiek in vrijwel iedere organisatie een zekere rol speelt, verschilt politiek in non-profitorganisaties in een aantal opzichten van de for-profitsector. In plaats van marktwerking is politieke besluitvorming in de non-profitsector het belangrijkste allocatiemechanisme. De voortbrenging van bepaalde outputs is niet het resultaat van vraag op de markt, maar van een politieke beslissing (Dalton en Dalton, 1988, pp. 43-44). Verder zullen betrokkenen met verschillende belangen ook uiteenlopende aspecten van de prestaties van een organisatie willen benadrukken. De door de afwezigheid van marktwerking betrekkelijk subjectieve definiëring van outputs biedt ook extra mogelijkheden voor een politiek voordelige invulling (Hatry, 1990, p. 5; Dalton en Dalton, 1988, pp. 43-44; Anthony en Young, 2003; Osborne 1995, p. 24). Ook de evaluatie van de uit de indicatoren blijkende prestaties is onvermijdelijk een sterk subjectief proces. Waarden zoals rechtvaardigheid, gelijkheid en solidariteit spelen onvermijdelijk een grote rol in de evaluatie van scores op prestatie-indicatoren. De aan politiek vaak inherente grilligheid kan leiden tot snel veranderende informatiebehoeften en is daardoor vaak complicerend voor de meting van prestaties (Dalton en Dalton, 1988, p. 30; Kelly, 1988, pp. 1, 6; Anthony en Young, 2003).

3 Gevolgen voor verantwoording

De mate waarin de hierboven genoemde complicaties zich voordoen, verschilt sterk per organisatie en binnen organisaties zelfs per product. Traditioneel heeft kwantitatieve informatie in de interne en de externe verslaggeving van non-profitorganisaties vooral betrekking op input. De toegenomen noodzaak tot verantwoording over prestaties resulteert in de noodzaak om, behalve in de interne verslaggeving, ook in de externe verslaggeving meer aandacht te schenken aan throughput, output of outcome.

In de non-profitsector is management control gericht op output of op throughput slechts beperkt mogelijk. Dat is mede te wijten aan de eerder in dit artikel beschreven complicaties in de identificatie van outputs in de non-profitsector. In de externe verslaggeving gelden ten opzichte van in de management control-literatuur genoemde complicaties, aanvullende problemen in het uitvoerig belichten van output of throughput. Zo is het bijvoorbeeld zeer de vraag in hoeverre externe belanghebbenden gebaat zijn bij uitvoerige informatie over output en throughput. Door de grote heterogeniteit van de throughput en de output van veel non-profitorganisaties, leidt verslaggeving daarover al snel tot te onoverzichtelijke en te omvangrijke documenten en stemt deze vaak niet overeen met de informatiebehoeften van de gebruikers. Door het ontbreken van financiële prestatie-indicatoren is de aggregaerbaarheid van de informatie immers beperkt.

Indien uitgebreide informatie over throughput of output in de externe berichtgeving ongewenst is, bestaat er een aantal alternatieven voor het afleggen van verantwoording. Deze alternatieven liggen ten dele in het verlengde van in de non-profitsector te onderscheiden benaderingen van management control. Van Helden en Johnsen (2002) presenteren een theoretisch raamwerk betreffende management control. In hun model is management control afhankelijk van twee variabelen. De eerste variabele is onzekerheid ten aanzien van de productieprocessen die input en output met elkaar verbinden. Die onzekerheid komt voort uit de complexiteit van processen of uit informatieasymmetrie tussen de principaal en de agent. De tweede variabele is de duidelijkheid van de doelstellingen van de organisatie en de mogelijkheid om outputs te meten.

In geval van onzekerheid over productieprocessen en onduidelijkheid van doelstellingen en/of outputs wordt bijvoorbeeld clan control, zoals omschreven door Ouchi (1979), veelvuldig toegepast. In deze situatie worden de processen overgelaten aan professionals. De primaire processen worden uitgevoerd door hooggeschoolde medewerkers, die met een grote mate van zelfstandigheid beslissen welke processen zij uitvoeren en welke producten zij voortbrengen. Bij organisaties waarbij clan control in sterke mate wordt toegepast, ligt het niet voor de hand dat informatie over throughput en output in de interne en externe berichtgeving een belangrijke rol speelt.

In de externe verslaggeving zijn er echter alternatieven te onderkennen voor informatie over throughput of

output. Deze alternatieven liggen ten dele in het verlengde van de toegepaste vorm van management control. Kenmerkend voor clan control is dat control wordt uitgeoefend door de selectie van medewerkers die zich kenmerken door een bepaalde vakkennis en doordat zij de doelstellingen van de organisatie onderschrijven. Verder zijn de mate waarin de productieprocessen worden geclassificeerd als onzeker en de doelstellingen als onduidelijk afhankelijk van het perspectief van de informatiegebruiker. Voor de op de werkvloer actieve professional zijn de processen bijvoorbeeld allerm minst onzeker, terwijl deze wel onzeker zijn voor informatiegebruikers met iets meer afstand tot die werkvloer. In die situatie kunnen peer reviews van grote waarde zijn: de werkvloer wordt bezocht en geanalyseerd door externe deskundigen die, op basis van hun vakkennis, een oordeel vellen. In de externe verslaggeving kan een gedegen beschrijving van de selectie van medewerkers en vooral van de bevindingen en de toegepaste werkwijze bij peer reviews waardevol zijn als directe informatie over aspecten van het primaire proces niet zinvol of niet mogelijk is.

Van Helden en Johnsen (2002) stellen de hypothese dat *output control* kan worden toegepast als de doelstellingen duidelijk en outputs meetbaar zijn. Onder die voorwaarde kan ook in de externe berichtgeving aandacht worden besteed aan output. Gezien de grote heterogeniteit aan outputs in veel non-profitorganisaties, kan externe berichtgeving gericht op output echter ontoereikend zijn. Een dergelijke aanpak zou in een grote hoeveelheid onoverzichtelijke informatie kunnen resulteren die slecht aansluit bij de informatiebehoeften van de gebruikers van die informatie. Gekozen zou kunnen worden voor een aanpak waarbij volgens een heldere systematiek outputs voor de externe berichtgeving worden geselecteerd die vervolgens aan een meer diepgaande analyse worden onderworpen. In die analyse kan onder meer de relatie van die outputs met inputs aan de orde komen.

Bij lage onzekerheid over productieprocessen en onduidelijke doelstellingen en moeilijk meetbare output kan in de interne beheersing *behavior of rule control* worden toegepast. Beheersing wordt uitgeoefend door standaardisatie van productieprocessen. In de interne beheersing betreft informatie over prestaties de mate waarin de processen zich voltrekken overeenkomstig de gestelde regels. Externe berichtgeving betreffende productieprocessen kan waardevol zijn. Zo wijst Aukes (1996) erop dat veel donateurs en subsidiegevers behoefte hebben aan informatie over de activiteiten van de organisatie.

Externe informatievoorziening over productieprocessen (of throughput) is echter onderhevig aan dezelfde als de hierboven voor output-informatie beschreven nadelen. Ook hier kan rapportage over een op een heldere systematiek gebaseerde selectie van activiteiten enige soelaas bieden.

4 Verantwoording over prestaties, analyse van een jaarverslag

In deze paragraaf wordt het jaarverslag van Plan onder de loep genomen. Twee vragen staan daarbij centraal. De eerste vraag betreft de aard van de in de jaarverslagen opgenomen prestatie-informatie. De analyse beperkt zich tot prestaties die direct ten goede komen aan de begunstigden en betreft dus informatie over primaire processen. De informatie zal worden getypeerd als input-, throughput-, output- of outcome-informatie. De tweede vraag is of het aangetroffen type informatie, de kenmerken van het proces en het product in aanmerking nemend, voor een optimale verantwoording over prestaties ook het juiste type is.

Behalve informatie over met de primaire transformatieprocessen samenhangende prestaties, bevat het jaarverslag informatie over tal van andere onderwerpen, zoals ondersteunende processen, de missie, de geschiedenis en de verdere ontwikkeling van de organisatie. Figuur 2 (zie p. 106) is een overzicht van de inhoud van het jaarverslag 2001. Het jaarverslag is onderverdeeld in hoofdstukken. In kolom 1 staan de titels van de hoofdstukken vermeld. Kolom 2 bevat een korte typering van dat hoofdstuk. De gebruikte typering zijn tweeledig: (1) thematische aanduidingen (zoals missie, geschiedenis en maatschappelijk draagvlak) en (2) de vermelding of dit hoofdstuk informatie bevat over transformatieprocessen (passend binnen de in paragraaf 2 van dit artikel gedefinieerde kernconcepten). Lang niet alle relevante onderwerpen in het jaarverslag lenen zich ervoor om direct te worden gerelateerd aan transformatieprocessen. De constatering dat in een bepaald hoofdstuk geen aandacht aan aspecten van transformatieprocessen wordt besteed, impliceert dus niet per se een kritisch oordeel daarover door de auteur van dit artikel.

Ondanks alle kritiek op Plan en op de wijze waarop zij de haar ter beschikking staande gelden besteedt, blijkt het Jaarverslag als belangrijke openbare informatiebron een forse hoeveelheid informatie over prestaties te bevatten. Op zichzelf is dat een hoopgevend signaal: uit de forse en tamelijk concrete opsomming van prestaties blijkt dat het mogelijk is om deze

bij de genoemde projecten ook daadwerkelijk te identificeren. De in de non-profitsector veel voorkomende moeilijkheden in de identificatie van prestaties lijkt in de opgenomen voorbeelden oplosbaar te zijn. Desondanks geeft dit document aanleiding tot het stellen van veel interessante vragen.

Zo is het opvallend dat alle in figuur 2 genoemde prestatie-informatie afkomstig is uit in het Jaarverslag opgenomen projectbeschrijvingen. Projectbeschrijvingen zijn opgenomen in aparte kaders binnen de tekst en laten zich lezen als een soort 'uitstapje'. Aangezien de primaire processen van deze organisatie vrijwel alle hun inbedding blijken te vinden in projecten, is dat niet verbazingwekkend. Desondanks blijkt uit de projectmatige opsomming van prestaties een voor de non-profitsector typerende beperking. De in het Jaarverslag genoemde projecten zijn namelijk niet meer dan een selectie uit de vele door deze organisatie geïnitieerde projecten. Het Jaarverslag is daardoor effectief in het aan de lezer verschaffen van een algemeen beeld van haar werkwijze, maar niet in het geven van een totaaloverzicht van de prestaties van de organisatie. Dit euvel is mede te wijten aan de eerder in dit artikel genoemde afwezigheid van marktprijzen. Daardoor is er namelijk geen gemeenschappelijke noemer voor de in de diverse projecten binnen deze organisatie lopende projecten. Voor een lezer van het Jaarverslag blijft het beeld van de prestaties van deze organisatie fragmentarisch. Deze typische beperking in de prestatiemeting voor non-profitorganisaties is waarschijnlijk slechts ten dele op te lossen. Het beschrijven van een heldere systematiek in de selectie van beschreven projecten is mogelijk een waardevolle aanvulling.

Voorts valt op dat alle prestatie-informatie over output gaat. Daar zijn verschillende verklaringen voor. Zo werkt een organisatie als Plan sterk projectmatig. Vertrekkend vanuit de (meer algemene) doelstellingen, initieert Plan projecten die zijn afgestemd op lokale problemen en omstandigheden. Die aanpak werkt alleen als veldwerkers de vrijheid krijgen om creatief te zijn en flexibel in te spelen op onvoorziene omstandigheden. Throughput is daardoor zelden repeterend en vaak achteraf moeilijk te overzien. Waarschijnlijk kenmerkt de sturing en beheersing in deze organisatie zich door een hoge mate van clan control. De productieprocessen zijn tamelijk complex en vinden plaats op basis van keuzes door de ter plekke aanwezige veldwerkers in plaats van op basis van standaardisatie van processen. Professionaliteit en intercollegiale toetsing zijn naar alle waarschijnlijkheid belangrijke sturingsmechanismen.

Figuur 2. Een korte typering van de inhoud van het jaarverslag Plan 2001**Titel hoofdstuk Typering inhoud**

Thema	Informatie over transformatieprocessen	(ja /nee)
Kinderen in staat stellen te werken aan hun toekomst	Missie; aanduiding werkwijze	Nee
Ontwikkelingen in de markt van de fondsenwerving	Maatschappelijk draagvlak, maatschappelijke ontwikkelingen	Nee
Opvangcentra voor straatkinderen	Projectbeschrijving in Nepal	Ja – output: 2 opvangcentra opgericht, toneel, tijdschrift, voorlichting
Financiën	Kosten, inkomsten, communicatie en verantwoording over kosten	Nee
Activiteiten in de programmalanden	Een greep uit de projecten in diverse programmalanden	Ja – opsomming van output per project, inclusief kengetallen
Plan: medefinancieringsorganisatie	Een algemene beschouwing over de projecten van deze organisatie	Nee
Radioprogramma's voor en door kinderen	Projectbeschrijving in El Salvador	Ja – output: radioprogramma's
Kwaliteit en communicatie	Uiteenzetting van ambities in het beter zichtbaar maken van prestaties	Nee
Plan onder vuur	Verweer op publieke kritiek; te nemen maatregelen	Nee
Aanpak kindersterfte in Bolivia	Projectbeschrijving	Ja – output: inrichting gezondheidscentra, trainingen gezondheidswerkers
Vrijwilligers: de ambassadeurs van Plan	Activiteiten van vrijwilligers in N.L., voornamelijk voorlichtingsactiviteiten	Nee
Personeelsbeleid	Ondersteunende processen	Nee
Vooruitzichten	Beleid en beleidsontwikkeling	Nee
Balans		Nee
Gecombineerde staat van baten en lasten		Nee
Balans		Nee
Een eigen krant geeft kinderen een stem	Projectbeschrijving in India	Ja – output: een krant voor en door kinderen
Geschiedenis	Ontwikkeling van plan, ontwikkeling aantal donateurs en ondersteunde kinderen	Nee
Visie en missie	Missie; aanduiding werkwijze	Nee
Schoolclubs stimuleren gezondheidszorg	Projectbeschrijving in Tanzania	Ja – output: voorlichting aan kinderen over ziektes en hygiëne
Organisatie en bestuur	Organisatiestructuur, samenstelling bestuur, benoeming bestuursleden	Nee
Werkwijze in programmalanden	Selectie van programmalanden, aanpak	Nee
Beter onderwijs, ondanks geweld	Projectbeschrijving in Guinee	Ja – output: renovatie en bouw van schoolgebouwen, waterputten, latrines, verstrekking lesmateriaal
Aandachtsgebieden en uitgangspunten		Nee
Besteding door Plan	International Werkwijze in de verdeling van gelden, evaluatie van programma-activiteiten	Nee – wel informatie over het percentage van het geld dat wordt besteed aan directe hulp
Kindvriendelijke scholen door beter onderwijs	Projectbeschrijving in de Dominicaanse Republiek	Ja – output: renovatie en nieuwbouw van scholen, vernieuwing van lesmateriaal
Phase out	Werkwijze bij einde project	Nee
Nationale en internationale samenwerking	Samenwerking met andere organisaties en overheden	Nee
Grootscheepse campagne tegen HIV/Aids	Projectbeschrijving in Mali	Ja – output: voorlichting

Opmerkelijk is verder dat veldwerkers, de professionals van de werkvloer, niet aan het woord komen. De essentie van clan control is dat voor een observerende buitenstaander activiteiten niet repeterend zijn. In de ogen van de professional is dat anders: voor hem of haar zijn de activiteiten wel repeterend. De professional interpreteert vanuit zijn of haar vakkennis de activiteiten van zijn collega's. Als gevolg van de voor professionals kenmerkende standaardisatie van vakkennis krijgen activiteiten een betekenis en een context en worden daarmee repeterend. Intercollegiale toetsing, in het jargon ook wel peer review genoemd, is een bij clan control passende wijze van evalueren. In het Jaarverslag van Plan komt die benadering nauwelijks aan de orde en dat is wellicht een gemiste kans.

De bestudeerde tekst geeft blijk van de ambitie om de prestatiemeting en de informatievoorziening aan particuliere en institutionele donoren aanmerkelijk te verbeteren. De ambitie om output en outcome beter te meten en te evalueren, staat bijvoorbeeld expliciet in de tekst. Men besteedt ook veel aandacht aan de kritiek op Plan. Er is met name veel aandacht en discussie geweest over één bepaalde prestatie-indicator: het percentage van het bestede geld dat ten goede is gekomen aan directe hulp. De commissie De Boer en Plan hanteerden sterk uiteenlopende percentages (zie de inleiding van dit artikel). Het Jaarverslag bevat een verklaring voor het grote verschil: Plan rekent de kosten voor de ontwikkeling en begeleiding van een project tot de kosten voor directe hulp; de commissie De Boer hanteert een striktere definitie en doet dit daarom niet. Overigens heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking laten weten de door de commissie De Boer gehanteerde definitie van directe hulp 'ongebruikelijk strikt' te vinden. Ook de Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsorganisaties meent dat de benadering van Plan niet substantieel afwijkt van andere medefinancieringsorganisaties. Plan laat echter na om concreet inzicht te geven in de wijze waarop input en output met elkaar verbonden zijn. Door, aan de hand van een projectbeschrijving, systematisch te laten zien hoe zij input toerekent aan de uit een voorbeeldproject resulterende output, kan zij nadrukkelijker laten zien hoe zij het geld van de donoren uiteindelijk besteedt. Dan wordt ook duidelijk wat het percentage aan directe hulp besteed geld daadwerkelijk inhoudt.

5 Conclusie

Verantwoording over met de benutte middelen gerealiseerde prestaties is een thema dat in de humanitaire

hulpverlening volop in de belangstelling staat. De overheid stelt eisen aan organisaties die de status hebben van medefinancieringsorganisatie. Ook voor de steun van particuliere donoren is het van groot belang dat de organisatie succesvol kan communiceren wat zij zoal presteert.

Foster Parents Plan, inmiddels Plan genaamd, is een duidelijk voorbeeld van hoe het mis kan gaan. Deze organisatie heeft de afgelopen jaren veel negatieve media-aandacht gehad over de mate waarin haar geld aan directe hulp is besteed. Daardoor heeft zij veel particuliere donoren verloren en is enige politieke druk op haar (nog jonge) status als medefinancieringsorganisatie ontstaan.

Deze ontwikkelingen zijn voor Plan aanleiding geweest voor de ambitie om haar verantwoording over geleverde prestaties vergaand te verbeteren. In dit artikel is in dat licht het jaarverslag over 2001 onder de loep genomen. De centrale vraag daarbij is in hoeverre verwezenlijking van de ambities van Plan mogelijk is.

Prestatiemeting is een onderwerp dat ook bij veel overheidsorganisaties tot hoofdbrekens heeft geleid. In verschillende landen trachten overheden steeds bedrijfsmatiger te werk te gaan. Een belangrijk onderdeel van die omslag is de invoering van een systeem voor prestatiemeting. De overheid en Plan hebben met elkaar gemeen dat zij geen winstoogmerk hebben. Het invoeren van prestatiemeting in non-profitorganisaties is vaak een taai uitdaging.

Die uitdaging is voor een belangrijk deel gelegen in het feit dat outputs van organisaties die niet op de markt opereren, moeilijk te identificeren zijn. Uit het jaarverslag van Plan blijkt echter dat die uitdaging goed te verwezenlijken is: het jaarverslag bevat een behoorlijk aantal projectbeschrijvingen met redelijk heldere omschrijvingen van de resulterende output. Onduidelijk blijft echter welke systematiek aan de selectie van de projecten ten grondslag heeft gelegen.

Lastiger is het om een totaaloverzicht te geven van de prestaties van de organisatie als geheel. Deze problematiek is typerend voor de non-profitsector: een gemeenschappelijke en aggregerbare noemer voor de vele verschillende outputs van deze organisatie (bijvoorbeeld op basis van marktprijzen) is niet beschikbaar. Het is zeer de vraag in hoeverre dit euvel effectief is op te lossen. Mogelijk is de beste benadering om een opsomming van projecten te verschaffen en daarbij voor één of enkele projecten gedetailleerd aan te geven waaruit de input, throughput, output en out-

come bestaat. Daarmee wordt ook voorkomen dat informatiegebruikers worden bedolven onder de informatie.

Ook het schetsen van een systematisch totaaloverzicht van de wijze waarop inputs en outputs met elkaar samenhangen, is heel problematisch. Vaak wordt het percentage van het geld dat is besteed aan directe hulp als prestatie-indicator, opgevoerd. Hoe die indicator tot stand komt, is vaak onduidelijk, waardoor de organisatie niet overtuigt dat al het geld goed is besteed. Een alternatief voor het schetsen van een totaaloverzicht is wellicht om aan de hand van één of enkele projecten te demonstreren wat een dergelijke indicator nu exact representeert. Zo kan ook onduidelijkheid, voortkomend uit verschillen in door de commissie De Boer en Plan gehanteerde percentages van de aan directe hulp bestede gelden, worden verminderd.

Humanitaire hulpverlening kenmerkt zich vaak door *expert of clan control*. Door te evalueren op basis van *peer reviews* en donoren daarover ook expliciet te informeren, zou beter recht kunnen worden gedaan aan de complexiteit van het werk van de professionals in het veld. Dat is vooral waardevol als verslaggeving over throughput of output ongewenst of onmogelijk is.

De ambities die Plan onder andere in haar jaarverslag heeft verwoord, zijn complex. Er zijn beperkingen aan de mogelijkheden om outputs helder te kwantificeren en inputs en outputs inzichtelijk met elkaar in verband te brengen. Meer systematiek in de presentatie van projecten en in de uitleg hoe in die projecten middelen worden besteed, is daarbij van grote waarde. ■

Literatuur

- Anthony, R.N. en D.W. Young, (2003), *Management Control in Non-Profit Organizations*, 7th edition, McGraw-Hill.
- Aukes, J., (1996), *Externe verslaggeving door non-profit organisaties*, derde druk, Wolters Noordhoff, Groningen.
- Bahl, R.W. en J. Burkhead, (1977), Productivity and the Measurement of Public Output, in: Charles H. Levine (red.), *Managing Human Resources: A Challenge to Urban Governments*, Beverly Hills, Sage, pp. 253-269.
- Dalton, T.C. en L.C. Dalton, (1988), The Politics of Measuring Public Sector Performance: Productivity and the Public Organization, in: Rita Mae Kelly (red.), *Promoting Productivity in the Public Sector. Problems, Strategies and Prospects*, London, Mac Millan Press, pp. 19-65.
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden, (1999), *Financieel management van non-profit organisaties*, derde druk, Wolters Noordhoff, Groningen.
- Haselbekke, A.G.J., H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld, (1990), *Prestaties Tellen; Kengetallen als Instrument voor een Bedrijfsmatiger Bestuur en Beheer van Decentrale Overheden*, VNG, 's-Gravenhage.
- Hatry, H.P., J.R. Fountain, J.M. Sullivan en L. Kremer (red.), (1990), *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come – an Overview*, Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation, Norwalk.
- Helden, G.J. van en A. Johnsen, (2002), A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government, in: *International Public Management Journal*, No. 5, pp. 75-95.
- Hilhorst, D., (2001), Being good at doing good? The review of debates and initiatives concerning the quality of humanitarian assistance, in: *Ministry of Foreign Affairs, Proceedings of the International Working Conference Enhancing the Quality of Humanitarian Assistance*, Den Haag.
- Hofstede, G., (1981), Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, in: *Accounting, Organizations and Society*, No. 3, pp. 193-211.
- Hood, C., (1991), A Public Management for All Seasons, in: *Public Administration*, no. 1, pp. 3-19.
- Hood, C., (1995), The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme, in: *Accounting, Organizations and Society*, No. 2/3, pp. 93-109.
- Jansen, E.P., (2000), *Use, Needs and Determinants of Performance Information. Case studies in local social security departments*, Capelle a/d IJssel.
- Kelly, R.M. (red.), (1988), *Promoting productivity in the public sector*, New York, Macmillan Press.
- Osborne, S.P., T. Bovaird, S. Martin, M. Tricker en P. Waterston, (1995), Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes, in: *Financial Accountability & Management*, No. 1, February, pp. 19-37.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert, (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Raad voor de Jaarverslaggeving, (2002), *Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving*, jaareditie 2002, Kluwer, Deventer.